

Por que o Senado?

Senador ACCIOLY FILHO

"Nossa época é por vezes torturada pelos excessos do sectarismo: deveis opor-lhes vosso espírito de tolerância. Ela é frequentemente tentada pelas delícias da abstração: que a domine vosso sentido do realismo e do concreto. Ela ainda é dura para aqueles que são verdadeiramente fracos: que estes possam contar com vossa proteção e vosso apoio."
(GISCARD D'ESTAING, em discurso no Senado da França.)

Introdução

A interrogação que intitula esta palestra — POR QUE O SENADO? — já mostra que venho tentar respostas para algumas dúvidas. Estamos vivendo época de perplexidades, de incertezas, de descrenças e de ceticismos.

A sociedade urbana, ao lado das vantagens que nos oferece, muda de tal forma a fisionomia de um país, seus costumes, seus ideais, que acaba por desassentar aquilo que os tempos pareciam ter consolidado e tornado imune à contestação.

À proporção que vamos saindo de nossa civilização rural e ingresamos na sociedade de consumo, novos valores surgem e substituem aqueles que não têm forças para enfrentar as exigências e aspirações nascentes.

Se isso ocorre no cotidiano, a respeito do mundo e das coisas que nos cercam, não é diferente o que se passa a propósito das instituições políticas.

Se tudo muda — as nossas vestes, a nossa alimentação, os nossos lazeres, os nossos instrumentos de trabalho, os nossos meios de comunicação e de transporte, a nossa língua, a nossa paisagem, até nós próprios, por que não mudar também a forma de governo da sociedade? O que a mantém intangível, se é que ela está intacta?

Aqui, então, no País, embora os percalços, os hiatos sofridos, os desmaios, passamos do Primeiro ao Segundo Reinado, de Monarquia a República, tivemos a primeira, a segunda e podemos classificar ordinalmente as outras até a atual República, mudamos as sedes dos órgãos do Governo, transferimos a Capital, é de surpreender a resistência de nossas instituições que suportam vicissitudes e se, por acaso, morrem, acabam ressuscitando passado algum tempo.

Sobretudo para nós, que não temos a tradição democrática dos ingleses, a sofrida conquista da democracia francesa, a herdada tradição dos norte-americanos, é meritório que nossa história registre essa resistência de nossas instituições políticas. Não as recebemos de nossos colonizadores, os portugueses, que não tinham muito para oferecer em matéria de direito público, mas procuramos obtê-las pelo transplante de instituições francesas e inglesas, estas por via da nação norte-americana.

Se não tínhamos herança, buscamos as lições de outros povos e das obras de Montesquieu e de Locke.

Talvez, por isso, tenham as nossas instituições políticas revelado uma inesperada resistência... Porque não foram herdadas, tiveram de ser obtidas pelo estudo, pela opção e acabaram resultando, afinal, de escolha dentre o leque de opções que se abria aos políticos da Independência e da República.

Não sei se se deve atribuir maior valor a instituições políticas herdadas ou àquelas criadas para uma nação que surge desamparada de algum legado.

Na instituição política herdada, a nação já a tem compatível com seu temperamento, sua educação e suas aspirações; a ela está acomodada e por ela tem o respeito e o apreço necessário à sua manutenção. Já na instituição política criada, depende mais da sabedoria dos homens, que a criam, o encontro daquela que se preste à nova nação, e sem sobressaltos possa conduzi-la. Neste caso, a fase inicial é a mais difícil,

porque os movimentos de acomodação às instituições nascentes podem provocar crises que levem a nação ao desastre.

Estou dizendo estas coisas, que não devem ser novidade para ninguém, só para pôr desde logo em relevo que as nossas instituições políticas não as obtivemos de graça, mas as conseguimos com a sabedoria, o esforço, o sacrifício de século e meio de vida independente desta Nação.

Surgimos sem heranças, pobre Nação desprovida de tradições políticas, mas nos empenhamos nestes 150 anos em construir uma instituição política que sirva ao País.

Especialmente o Congresso, cujo modelo tivemos de buscar, no nascedouro do Império, na França e Inglaterra e, na República, nos Estados Unidos, é hoje uma instituição sofrida ao longo dos anos, já com uma fisionomia própria e identidade com a própria Nação.

Ambas as Casas do Congresso, Câmara e Senado, nasceram já na primeira Constituição e desde então fazem parte do corpo da Nação, dirigiram sua história e participaram de suas horas culminantes. Mas, se não tínhamos o que herdar, por que adotamos essas duas Câmaras desde o início da nossa Independência?

Por que não adotamos um Parlamento unicameral?

POR QUE O SENADO?

Apesar de tão integrado o Senado na vida brasileira, não é injurioso fazer a indagação nesta época de dúvidas, mas ao contrário é útil para responder ao desejo sempre presente na juventude de saber a origem e a valia das coisas.

Alguns podem ver fuligem dos tempos na manutenção do Senado, negar-lhe utilidade na atualidade, outros vê-lo como enxergam um monumento na praça pública — ali foi posto, ali deve ser deixado para decoração da paisagem. A uns e outros, a pergunta pode interessar e a resposta talvez modifique seu julgamento.

Há, no entanto, a grande legião daqueles que não se preocuparam em verificar a utilidade e a necessidade do Senado para o País, e a eles é que mais convém a indagação para despertar-lhes a curiosidade.

De qualquer forma, o Parlamento está em debate no mundo moderno. Uma reunião em Genebra, em janeiro deste ano, da União Interparlamentar, tentou obter resposta para a pergunta de quem legisla no mundo atual. O número de fevereiro da Revista *Cahiers Français* foi inteiramente dedicado aos "Les Parlements aujourd'hui". Aqui mesmo, no Rio de Janeiro, em 1974, reuniu-se um Seminário sobre Legislativo e Desenvolvi-

mento, para examinar o papel do Parlamento na atualidade e suas deficiências e virtudes.

Se há esse interesse na pesquisa em torno da função do Parlamento nas modernas instituições políticas, desse debate não podemos, os integrantes dos órgãos legislativos, evitar de sobre ela nos debruçarmos. Nós próprios procuramos discutir o tema, e dele tratamos em Seminário realizado no Senado Federal, em Brasília, no último mês de junho.

Mas, do aspecto particular do Senado ainda não se cuidou. Tratou-se do Parlamento, do Poder Legislativo; não se levantou, porém, o tema específico a propósito de cada uma das Casas.

Por isso, a escolha deste assunto que desejamos enfrentar.

Antecedentes históricos:

Já ao tempo dos gregos, ao lado da Eclésia, que era a assembleia do povo reunida três ou quatro vezes por mês, sobre a colina de Pnyx, para o exercício direto do governo, havia um Conselho dos 500, ao qual cabia preparar todas as sugestões de proposições para decisão ulterior, funcionando como uma Comissão Preparatória com atribuições próprias. Enquanto a Eclésia era a reunião de todos os cidadãos, o Conselho era composto de 50 membros de cada uma das 10 tribos, escolhidos por sorteio e com mandato de um (1) ano. Entre os Romanos, ao tempo da Monarquia e desde o tempo de Rômulo, ao lado do Rei funcionava o Conselho dos Anciãos, o Senado, Assembleia dos Chefes das Gentes, que eram as famílias romanas, e os *comitia curiatae*, reunião do povo para decisão dos negócios públicos. Na República Romana é que toma vulto a importância do Senado na condução da vida política, e os seus poderes se alargam para controlar a atividade dos magistrados.

Vê-se que, quando e onde o Estado deixou de ser identificado com a pessoa de um monarca, e passou a ser dirigido pelo próprio povo, este deliberava em dois tipos de assembleia, separadamente. Então, essa repartição do povo em dois órgãos de deliberação visava a tornar possível o exercício da democracia direta, porque se tornou difícil ordenar os trabalhos das grandes assembleias, além de ser conveniente manter uma delas com certo grau de estabilidade, para estabelecer a continuidade na direção do Estado.

Assim, ao lado de uma assembleia em que os cidadãos participavam diretamente para decidir, a outra era composta de representantes das tribos, que constituíam a antiga Grécia, ou dos chefes das famílias, que formavam a velha Roma. É possível que já se desejasse refrear as decisões tomadas no calor das paixões surgidas nas assembleias populares, como mais tarde os norte-americanos pretenderam com a criação do Senado e ficou expresso no "Federalista": "A necessidade de um Senado não é menos indicada pela disposição que têm todas as assembleias, únicas e numerosas, de ceder ao impulso das paixões súbitas e violentas e ser arrebatadas por líderes facciosos a resoluções precipitadas e perniciosas".

Essas assembléias duplas vieram ressurgir na Inglaterra, não como forma de controlar Câmaras numerosas e apaixonadas, mas fundadas na separação de classes sociais, como mera manifestação de uma aristocracia. Foi o que ocorreu não só na Inglaterra, como posteriormente na França, em 1814, na Prússia, na Hungria. Aquilo que, entre os gregos e romanos, se destinava a possibilitar o exercício da democracia passou a ser utilizado como instrumento de predomínio de classes na direção do Estado.

É claro que essas instituições políticas correspondiam à concepção, que à época existia a respeito da própria democracia. Aqui mesmo, no Brasil, o Senado no Império até a reforma Saraiva era composto de Senadores eleitos por via indireta e em dois graus e em lista tríplice para escolha do Imperador e para um mandato vitalício. Isso, no entanto, não impediu que no Senado as idéias mais liberais tivessem curso e Senadores, como Vergueiro, se antecipssem nas reformas sociais.

Mas é nos Estados Unidos que os autores encontram a teoria moderna de uma segunda Câmara, mantendo-se a organização dos gregos e romanos, com outra estrutura, embora com os mesmos objetivos. De alguma maneira o Senado grego já era um germe da federação, pois nele se encontravam representadas as tribos que formavam o Estado helênico. Assim, a convenção norte-americana de 1787, ao criar o Senado, como mostra Herman Finer, foi impelida não só por causa da estrutura federal, senão pelo temor de uma tumultuosa democracia que, transcorridos só alguns anos, já havia agido de modo prejudicial aos interesses da nação.

A França teve uma dolorosa experiência do unicameralismo, que acabou levando-a ao bicameralismo. Porque adotava as idéias de Rousseau, para quem a soberania do povo é indivisível, por isso, o órgão dela representativo não pode ser mais do que um, o regime revolucionário de 1791, bem como a Constituição de 1793, adotaram uma só Câmara. Afinal, no ano III tiveram de introduzir o bicameralismo como forma saudável de conter os excessos e a ditadura da Comuna de Paris. Criaram-se duas Câmaras — o Conselho dos 500, ou Câmara Baixa, e o Conselho dos Anciãos, ou Câmara Alta, com 250 membros.

Aquilo que na Inglaterra havia surgido de um lento e sofrido fracionamento do Parlamento que se dividiu em duas Casas no reinado de Eduardo I, a França tentou obter pela introdução da experiência norte-americana. Daí, os tropeços do bicameralismo naquele país durante todo o século passado.

No entanto, apesar desse nascimento tumultuado, pontilhado de desaparecimentos prematuros, o bicameralismo francês mantém-se vivo e atuante, ao contrário do inglês, cujo funcionamento é só aparente para manter a tradição. Na Inglaterra, porque a Câmara dos Lordes teimou em ficar presa a uma composição hereditária e vitalícia, acabou tendo inexpressivo papel nas funções do Parlamento. Já em 1909, quando a

Câmara dos Lordes tentou recusar o orçamento apresentado por Lloyd George, teve de aceitá-lo sob ameaça de nomeação de uma grande quantidade de pares. Desde então, a Câmara dos Lordes aos poucos foi perdendo suas atribuições, não podendo mais recusar as leis orçamentárias e os projetos financeiros da Câmara dos Comuns, e não poderá rejeitar mais de um projeto por ano de lei não financeira.

Ao passo que assim fenecia aos poucos a segunda Câmara inglesa, o Senado norte-americano mantém a sua importância na direção da vida daquele país. Se perdeu a relevância que tinha até a primeira guerra mundial a respeito da condução da política externa, desapossado que foi de iniciativa nesse setor, na política interna, segundo salienta Dominique Remy, assume expressão sua atividade como no caso Watergate.

Situação atual das segundas Câmaras:

De acordo com levantamento feito por Bonissou, em 1970, em 126 Estados, cujas Constituições dotam de representação parlamentar, 53 têm seu Parlamento constituído de duas Câmaras. Esse levantamento coincide com aquele feito por um Seminário presidido em Caracas, no ano de 1970, por Manoel Garcia Pelayo, embora este tenha arrolado a Suécia como país bicameralista, quando desde 1969 ali foi supressa a Câmara Alta.

Entre as nações bicameralistas, estão aquelas mais desenvolvidas — Austrália, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália, Japão, México, Holanda, República Federal da Alemanha, Suíça, União Soviética, Iugoslávia.

A presença desses países, entre os possuidores de duas Casas Legislativas, já está a mostrar que o sistema bicameral não está ultrapassado nem perturba o desenvolvimento das nações, antes, pelo contrário, parece contribuir para ele. Há até países, como a Islândia e a Noruega que fazem uma só eleição de representantes, os quais, depois designam dentre eles uma parte (1/3 na Islândia e 1/4 na Noruega) para formar a segunda Câmara.

É verdade que se põe em dúvida o acerto dessa dualidade de Câmaras, quando a forma de escolha e as condições do mandato são as mesmas. Se os representantes têm a mesma origem e são escolhidos de igual modo, não há porque separá-los para o exercício de sua função, pois eles formam um corpo homogêneo e só haverá para separá-los as paredes dos edifícios onde têm sua sede. A repetição das atribuições numa e noutra Casa, a pretexto de revisão, seria de todo inútil, dado que os representantes atenderiam aos mesmos interesses e estariam sob a pressão das mesmas forças.

Isso, porém, não é o que ocorre com o bicameralismo do tipo norte-americano e do brasileiro.

Aqui, os Senadores são escolhidos por processo diverso daquele utilizado para a escolha de Deputados. Já para a obtenção da indicação do nome pelo Partido, é necessário que o candidato consiga o apoio da maioria da convenção partidária e, para isso, depende ele da posição de equilíbrio e prestígio que tenha mantido entre as diversas correntes que disputam a hegemonia dentro da agremiação.

Para a eleição, o candidato tem de pleitear o apoio do eleitorado de todo o Estado, porque a eleição é majoritária. Isso o torna desvinculado de qualquer região ou de qualquer grupo intrapartidário para fazê-lo antes representante do Partido e, com a eleição, representante do Estado. É evidente que essa circunstância dá autoridade ao Senador, que se apresenta à Nação como delegado do seu Estado, porque foi eleito pela maioria do povo. A projeção da sua imagem não se faz numa só região, mas em todo o território do Estado. A autoridade política de cada um, assim conseguida num pleito majoritário e direto, transfere-se ao Senado e o torna instituição respeitada e prestigiada.

Além disso, a duração do mandato, equivalente a duas legislaturas, liberta o Senador de preocupações eleitorais e o torna imune às seduções da demagogia.

Com a exigência de idade mínima de 35 anos, presume-se levar para o Senado os homens mais experientes e mais ponderados. A Bélgica, Itália, Turquia e Tailândia são os países que exigem a idade mais alta — 40 anos — e a Iugoslávia a mais inferior — 18 anos — enquanto nos Estados Unidos é de 30 anos.

No Brasil, a competência das duas Casas é concorrente quanto ao processo legislativo, pois a ambas é atribuída a iniciativa das leis, com as restrições previstas na Constituição. Nesse aspecto, a diferença reside nos projetos de iniciativa do Poder Executivo, cujo processo legislativo tem início sempre na Câmara dos Deputados.

Em compensação, é de exclusiva competência do Senado a legislação sobre o Distrito Federal e aprovação da escolha, pelo Presidente da República, de nomes para diversos cargos do Judiciário e da administração, o que o torna partícipe na formação do Poder Judiciário e na condução da política externa, pela homologação dos embaixadores. É ainda só do Senado a incumbência de suspender a execução das leis ou atos do Poder Público, que forem declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

Nessa atribuição integra-se o Senado numa tarefa comum com o Supremo Tribunal, equivalente àquela da Alta Corte Constitucional da Austria, do Tribunal Constitucional Alemão e da Corte Constitucional Italiana. Ambos, Supremo Tribunal e Senado, realizam, na Federação brasileira, a atribuição que é dada a essas Cortes européias. Ao Supremo cabe julgar a inconstitucionalidade das leis ou atos, emitindo a decisão declaratória quando consegue atingir o **quorum** qualificado. Todavia, af

não se exaure o episódio se aquilo que se deseja é dar efeitos *erga omnes* à decisão. A decisão de Inconstitucionalidade, só por ela, não tem a virtude de produzir o desaparecimento da lei ou ato, não o apaga, eis que fica a produzir efeitos fora da relação processual em que se proferiu a decisão.

Essa participação do Senado, na decisão de inconstitucionalidade de leis ou atos, assume aspectos de maior grandeza, quando se verifica que ele não está restrito a homologar o julgado do Supremo, mas pode deixar de suspender a execução da lei ou atos, se entender que essa é a solução politicamente mais conveniente à Nação.

É claro que tarefas desse porte e dessa delicadeza não poderiam ser realizadas por assembléias numerosas, nas quais seria difícil refrear as paixões para o exame lúcido e sereno das questões.

Onde, no entanto, avulta o papel do Senado, é na representação igualitária dos Estados, tornando possível àqueles pequenos se unirem e afrontarem os interesses dos poderosos.

Há, é certo, comunhão nacional em torno de objetivos, de princípios, de Ideais. O destino é comum da Nação inteira, sabe-se; a parcela não se salva se o todo perece. Somos todos irmãos, reconhece-se. Mas há problemas em que se conflitam os interesses de alguns Estados e uma solução serve a uns e desserve a outros. Como solvê-los numa Câmara em que a composição dependa do número de habitantes, ou do número de eleitores, com é o caso do Brasil? Nessas Câmaras, assim compostas, prevalece sempre a vontade dos grandes Estados, porque deles é a maior população ou o maior eleitorado, em razão mesmo do desenvolvimento e, por isso, as suas Bancadas formam a maioria deliberante.

Já numa segunda Câmara, composta igualmente entre todos os Estados, as unidades poderosas nada podem contra as pequenas. Assim, conseguem conciliar-se a primeira e a segunda Câmaras, em soluções de transação, que atendam ao mesmo tempo pequenos e grandes Estados.

É, por isso, o Senado a Casa da Federação. E a Federação, nas nações de vasta extensão territorial, é o mais eficaz freio ao autoritarismo e à tendência de o poder central hipertrofiar-se.

O Poder, como escreve Bodenheimer, é como o gás, tende a expandir-se se não encontra um obstáculo que o detenha. A Federação é esse obstáculo e daí ser ela a primeira vítima quando desfalecem as liberdades públicas e se deseja suprimir ou mutilar a democracia.

Os nossos antepassados por ela já lutavam no Império, mais do que pela República, porque nela viam o caminho para esta e o mais poderoso freio contra a opressão. O Senado do Império foi o germe da Federação e é hoje a sua Casa. Respeitá-lo é preservar a Federação; cuidar da Federação é prevenir a opressão.